

## Le politiche italiane sull'università: un serio ostacolo sulla strada della ripresa e della crescita del paese

Andrea Stella\*

**Abstract:** L'università italiana, dopo la nascita della Repubblica, ha continuato per molti anni ad essere caratterizzata da un marcato centralismo, malgrado l'ampia autonomia che l'Art. 33 della Costituzione le riconosceva. Solo a partire dagli ultimi anni ottanta è stato avviato un processo di progressivo riconoscimento dell'autonomia, inizialmente solo statutaria e successivamente anche regolamentare, finanziaria, didattica e di reclutamento, con la quale si sono dati agli atenei gli strumenti per muoversi agilmente e mettersi tempestivamente al passo nella competizione europea e internazionale. Per contro, non sempre gli atenei hanno fatto il miglior uso dell'autonomia loro riconosciuta e, anche per l'assenza di un autorevole e credibile organismo di valutazione che, agendo come parte terza, facesse da contrappeso all'autonomia, si sono talora prodotti gravi scompensi e squilibri nello sviluppo del sistema universitario.

Ad iniziare dalla crisi finanziaria del 2008 i diversi governi che si sono succeduti hanno fatto la scelta di cambiare drasticamente rotta, avviando un percorso di ridimensionamento del sistema universitario, con una progressiva sottrazione di risorse finanziarie alle università e una contestuale e parallela limitazione dell'autonomia. Per conseguire tali obiettivi di ridimensionamento il Ministero si è anche avvalso inizialmente del Comitato Nazionale di Valutazione del Sistema Universitario (CNVSU) e, dopo la sua nascita, dell'Agenzia Nazionale di Valutazione dell'Università e della Ricerca (ANVUR). L'effetto delle politiche adottate ha fatto precipitare l'Italia nelle posizioni di coda tra i paesi dell'Unione Europea per finanziamento alle università e all'ultimo posto per numero di laureati nella fascia di età 30-34 anni.

In linea con questa impostazione va anche inquadrata la legge 30 dicembre 2010, n. 240, la cosiddetta Legge Gelmini, con la quale si è messa a sistema una radicale inversione di rotta rispetto alle precedenti politiche di autonomia dell'università. Il sostanziale disinteresse, quando non proprio l'ostilità, dimostrato da parte della politica per l'università e l'idea diffusa che il suo finanziamento non vada visto come un investimento, ma piuttosto come una spesa e un lusso che non ci possiamo permettere, non lascia molte speranze per il futuro del nostro paese e anzi lascia presagire scenari sempre più foschi.

Nella presente analisi sono prese in esame e commentate le principali scelte politiche che, consapevolmente o meno, stanno progressivamente conducendo allo smantellamento dell'università italiana.

---

\* Università di Padova, [andrea.stella@unipd.it](mailto:andrea.stella@unipd.it)

## 1. La conoscenza come premessa indispensabile per lo sviluppo

La grande divaricazione tra le zone geografiche del mondo ha avuto inizio nell'età neolitica; l'area comprendente l'Europa e il Medio Oriente si connotava come l'avanguardia tecnologicamente avanzata dell'umanità, mentre nelle Americhe, nell'emisfero australe e più in generale nel sud del mondo i gruppi umani continuavano a rimanere, dal punto di vista tecnologico, allo stato neolitico. Fino dai tempi antichi la conoscenza, la competenza e la tecnologia sono state alla base dello sviluppo e della capacità di competere e fino da allora i paesi che hanno avuto la capacità di svilupparle sono rapidamente cresciuti e hanno acquisito supremazia politica economica sociale e culturale. Si tratta dunque di un fatto riscontrabile e ben evidente anche quando l'uomo viveva secondo modelli organizzativi e sociali totalmente diversi dai nostri.

Oggi le differenze riscontrabili tra paesi, in termini di formazione e qualificazione terziaria dei cittadini, rappresentano veri e propri spread della conoscenza, ed è facile prevedere che essi si tradurranno presto in problemi economici, politici e sociali. Dobbiamo allora chiederci dove si colloca oggi la nostra formazione terziaria, con particolare attenzione al confronto internazionale con i paesi dell'Unione Europea e dei paesi più avanzati che fanno parte dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE), con i quali dobbiamo confrontarci e competere; e lo possiamo fare molto facilmente, andando a vedere i dati che ci riguardano, che sono numerosi, facilmente reperibili, solidamente documentati, affidabili e tra loro convergenti. Allo scopo è sufficiente esaminare, ad esempio, i dati forniti da OCSE<sup>1</sup>, MIUR<sup>2</sup>, Eurostat<sup>3</sup>, ANVUR<sup>4</sup>, AlmaLaurea<sup>5</sup> e vari documenti della Commissione Europea<sup>6</sup>. Quindi, se vogliamo ragionare sulla base di evidenze concrete, lo possiamo fare con dati consolidati e certificati e, fatto di assoluta rilevanza, non sulla base di semplici opinioni superficiali o sensazioni personali.

Secondo i dati pubblicati da Eurostat lo scorso 27 aprile 2016<sup>7</sup> l'Italia si posiziona nel 2015 all'ultimo posto in Europa per cittadini dotati di formazione superiore, nella fascia di età 30-34 anni; vi sono paesi che si collocano ormai ben sopra al 50%, come Lituania al 57,6% (53,3%)<sup>8</sup>, Cipro al 54,6% (52,5%), Lussemburgo al 52,3% (52,7%) e Irlanda al 52,7% (52,2%) mentre, dalla parte opposta della scala, si collocano Italia al 25,3% (23,9%), Romania al 25,6% (25%), Malta al 27,8% (26,6%), Slovacchia al 28,4 (26,9%) e Repubblica Ceca (28,2%). L'Italia, con il suo 25,3% è proprio la peggiore, e mantiene l'ultimo posto in cui era già precipitata nel 2014<sup>9</sup>.

---

<sup>1</sup> OCSE - Education at a Glance (Annual report).

<sup>2</sup> MIUR - Ufficio di statistica.

<sup>3</sup> Eurostat - Education and Training Statistical Data Base.

<sup>4</sup> ANVUR - Rapporti sullo Stato del Sistema Universitario Italiano e della Ricerca (2013 e 2016).

<sup>5</sup> AlmaLaurea - Indagini annuali.

<sup>6</sup> Commissione Europea - Tertiary Education Attainment – Rapporti periodici.

<sup>7</sup> Eurostat – Press Release, n. 81/2016: “Highest proportion of persons aged 30-34 with tertiary education in Lithuania, lowest in Italy. In 2015, at least half of the population aged 30 to 34 had completed tertiary education in Lithuania (57.6%), Cyprus (54.6%), Ireland and Luxembourg (both 52.3%) as well as Sweden (50.2%). At the opposite end of the scale, the lowest proportions were observed in Italy (25.3%), Romania (25.6%), Malta (27.8%) and Slovakia (28.4%).”

<sup>8</sup> Tra parentesi i dati relativi al 2014 (fonte: Eurostat).

<sup>9</sup> Eurostat – Press Release, n. 71/2015.

L'obiettivo dell'Unione Europea è che tutti i suoi paesi raggiungano il 40% entro il 2020<sup>10</sup>; molti paesi lo raggiungeranno, alcuni lo hanno già raggiunto, altri hanno già superato il 50% e qualche paese si propone perfino di superare il 60%. L'Italia invece ha rivisto al ribasso il proprio obiettivo, fissandolo al 26-27%. È ben vero che anche altri paesi si pongono target inferiori al 40% ma, in ogni caso, tutti a livelli più elevati di quello stabilito dall'Italia.

Già di per sé queste considerazioni dovrebbero suonare come campanello d'allarme per chi ha la responsabilità politica della formazione superiore, ma la posizione dell'Italia è in realtà ancora più critica di quanto appaia a prima vista. Se infatti andiamo a vedere i dati riportati dall'ANVUR<sup>11</sup> osserviamo che nel 2012 l'Italia stava al 22,3%; ad una analisi superficiale si potrebbe pensare che abbiamo fatto consistenti progressi in questi ultimi anni, che siamo cresciuti, che siamo sulla buona strada e che si raggiungerà facilmente l'obiettivo del 26-27%. Ma le cose non stanno proprio così; infatti gli studenti immatricolati, dopo aver raggiunto un numero massimo di 338.500 nel 2003/04<sup>12</sup>, sono poi rapidamente scesi a circa 280.000 nel 2011/12<sup>13</sup>, per scendere ancora a 260.755 nel 2015/1<sup>14</sup>, con una perdita annua di quasi 78.000 studenti, pari al 23%. Corrispondentemente anche il numero degli iscritti è sceso da 1.824.000 del 2005/06<sup>15</sup> a 1.641.696 del 2015/16<sup>16</sup>. L'analisi dei dati ci fa capire che la crescita dei laureati in fascia di età i 30-34 anni non è altro che l'effetto dell'onda lunga dell'aumento delle immatricolazioni nei primi anni 2000 e tutto lascia anzi prevedere che nei prossimi anni, dopo aver raggiunto un massimo, inizierà una decrescita nel numero di laureati.

L'Italia è dunque destinata a rimanere agli ultimi posti per cittadini in possesso di un titolo di studio superiore, perché gran parte degli altri paesi hanno investito più di noi e lo scarto rispetto ai valori medi europei non si è per nulla ridotto nel tempo<sup>17</sup>; eppure c'è ancora chi afferma che in Italia ci sono troppi laureati. Affermazioni di tale genere, specialmente quando provengono da chi ha diretta responsabilità politica, chiariscono come l'università è percepita in Italia e che ad essa non si intende attribuire un ruolo fondamentale per la competitività e la crescita del paese, come invece avviene nei paesi OCSE più evoluti.

Per l'Italia, in particolare, l'elevato numero di cittadini privi di formazione superiore rappresenta un serissimo problema, non molto diverso da quello che l'analfabetismo rappresentava al momento dell'unificazione dell'Italia. Nel 1861 in Italia vi era il 78% di analfabeti, percentuale molto prossima a quella di coloro che oggi sono privi di formazione terziaria in Italia; non è certamente la stessa cosa, ma l'analogia è comunque assai inquietante.

---

<sup>10</sup> Secondo quanto stabilito dagli Stati membri nei Programmi nazionali di riforma dell'aprile 2011. In Obiettivi Europa 2020 per l'Istruzione terziaria: ([http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/targets\\_it.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/targets_it.pdf).)

<sup>11</sup> ANVUR - Rapporto sullo Stato del Sistema Universitario Italiano e della Ricerca 2013.

<sup>12</sup> MIUR – Ufficio di statistica

<sup>13</sup> CUN - Dichiarazione del Consiglio Universitario Nazionale per l'Università e la Ricerca - Le emergenze del sistema - 30 gennaio 2013.

<sup>14</sup> MIUR – Ufficio di statistica.

<sup>15</sup> MIUR – Ufficio di statistica.

<sup>16</sup> MIUR – Ufficio di statistica.

<sup>17</sup> ANVUR - Rapporto sullo Stato del Sistema Universitario Italiano e della Ricerca 2013.

## 2. Le tappe salienti delle politiche sull'università

Per comprendere come si è potuto arrivare a tanto disastro è necessario fare un passo indietro nel tempo ed esaminare le tappe più significative che hanno determinato le politiche italiane sull'università negli ultimi anni, fino a farle imboccare il tunnel che ha condotto alla drammatica situazione di oggi. Si tratta di una parabola, caratterizzata da momenti ben precisi che si possono così individuare:

- la promulgazione della Costituzione della Repubblica Italiana che all'articolo 33 stabilisce per le università "il diritto di darsi ordinamenti autonomi" (1947);
- l'avvio e lo sviluppo del processo di autonomia dell'università legittimato dall'art. 33 Cost. (inizio anni 90);
- la costituzione dell'Area Europea della Formazione Superiore, che ha inizio con l'avvio del processo di Bologna (1999) e il conseguente sviluppo nella direzione dell'armonizzazione europea;
- la crisi economica, che ha fornito il pretesto per una inversione di rotta delle politiche sull'università, avviandone il ridimensionamento (2008); si è così assistito a un brusco cambiamento che ha visto da un lato il ritorno ad una forma molto più marcata di centralismo e dall'altro il commissariamento di fatto del Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca (MIUR) da parte del Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF);
- la legge 30 dicembre 2010, n. 240, che collocandosi nel solco della nuova rotta, ridisegna il quadro istituzionale dell'università e, assieme ai suoi decreti attuativi, incide in profondità sull'assetto universitario e sulla sua evoluzione futura;
- l'istituzione e l'attivazione dell'Agenzia Nazionale di Valutazione del Sistema Universitario e della Ricerca (ANVUR) e i decreti che ne determinano funzioni e modalità operative (2011).

## 3. Il processo di autonomia

Già verso la fine del secolo scorso appariva evidente l'esigenza di una riforma che affrontasse con decisione i problemi della scarsa produttività ed efficienza del sistema universitario, non più adeguato ad una università che si avviava a diventare di massa; i ritardi della burocrazia erano ormai divenuti biblici e non più compatibili con un mondo che si andava rapidamente globalizzando; solo per attivare un nuovo corso di studio era necessario inserirlo nel piano triennale e attendere poi tutte le autorizzazioni, inclusa quella ministeriale e i corrispondenti finanziamenti perché, non bisogna dimenticarlo, la copertura finanziaria degli stipendi dei professori era direttamente a carico del Ministero; prima che un nuovo corso di laurea producesse il primo laureato bisognava attendere quasi dieci anni da quando l'esigenza di quel corso si era manifestata.

Andava perciò sviluppandosi la convinzione che una riforma radicale dell'università fosse necessaria e che essa dovesse avere come strumento fondamentale un forte sviluppo dell'autonomia, dando attuazione a quanto stabilito dall'art. 33 della Costituzione. L'autonomia era vista come il passaggio obbligato per consentire alle singole università di stabilire i propri obiettivi strategici e di

esprimere tutte le proprie potenzialità; l'autonomia era considerata allora, e a maggior ragione lo deve essere oggi, la risposta obbligata alla necessità di confrontarsi e competere tempestivamente con le università straniere più avanzate, europee e non solo, e di poter intervenire rapidamente sull'offerta formativa, adeguandola alle esigenze del territorio e del mercato.

La scelta dell'autonomia trova concreto avvio solo verso la fine degli anni ottanta, con la L. 168/1989<sup>18</sup>, istitutiva del Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica, fortemente voluto da Antonio Ruberti, allora ministro per il coordinamento delle iniziative per la ricerca scientifica e tecnologica nel governo De Mita. Di questa legge sono fondamentali due commi dell'art. 6 (Autonomia delle università), e precisamente:

- *co. 1. Le università sono dotate di personalità giuridica e, in attuazione dell'articolo 33 della Costituzione, hanno autonomia didattica, scientifica, organizzativa, finanziaria e contabile; esse si danno ordinamenti autonomi con propri statuti e regolamenti;*
- *co. 2. Nel rispetto dei principi di autonomia stabiliti dall'articolo 33 della Costituzione e specificati dalla legge, le università sono disciplinate, oltre che dai rispettivi statuti e regolamenti, esclusivamente da norme legislative che vi operino espresso riferimento. È esclusa l'applicabilità di disposizioni emanate con circolare.*

In questo articolo della L. 168/1989, che giustamente si richiama all'art. 33 della Costituzione, sta la base giuridica dell'autonomia universitaria; infatti, proprio per evitare fraintendimenti e stabilire con chiarezza il significato di autonomia, al co. 2 si precisa che, affinché una legge si applichi all'università, non è sufficiente un generico riferimento alla pubblica amministrazione, ma l'università vi deve essere espressamente richiamata ed è inoltre esclusa l'applicabilità di disposizioni emanate con circolari e, quindi, anche con note ministeriali. Dopo il riconoscimento dell'autonomia statutaria e regolamentare, conferita dalla L. 168/1989, si susseguono nuovi provvedimenti legislativi che danno piena attuazione all'autonomia delle università.

L'autonomia finanziaria viene conferita alle università, su iniziativa dall'allora Presidente del consiglio dei ministri Carlo Azeglio Ciampi, con la legge finanziaria 1994<sup>19</sup> nella quale, all'art. 5, si stabiliva che:

*A decorrere dall'esercizio finanziario 1994 i mezzi finanziari destinati dallo Stato alle università sono iscritti in tre distinti capitoli dello stato di previsione del Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica, denominati:*

- a) *fondo per il finanziamento ordinario delle università [...];*
- b) *fondo per l'edilizia universitaria e per le grandi attrezzature scientifiche [...];*
- c) *fondo per la programmazione dello sviluppo del sistema universitario [...].*

L'autonomia di reclutamento viene infine conferita agli atenei con la legge 3 luglio 1998, n. 210<sup>20</sup>, promossa da Luigi Berlinguer, Ministro dell'Università e della Ricerca Scientifica nel 1° Governo Prodi.

#### Autonomia didattica, assicurazione della qualità e processo di Bologna

L'autonomia didattica viene avviata con la legge 15 maggio 1997, n. 127<sup>21</sup>, per iniziativa del Ministro per la funzione pubblica Franco Bassanini e del Presidente del consiglio dei ministri Romano Prodi.

---

<sup>18</sup> Legge 9 maggio 1989, n. 168 - Istituzione del Ministero dell'Università e della Ricerca Scientifica e Tecnologica.

<sup>19</sup> Legge 24 dicembre 1993, n. 537 - Interventi correttivi di finanza pubblica (Legge finanziaria 1994).

<sup>20</sup> Legge 3 luglio 1998, n. 210 - Norme per il reclutamento dei ricercatori e dei professori universitari.

In essa si stabilisce, in maniera molto chiara: “L’ordinamento degli studi dei corsi universitari [...] è disciplinato dagli atenei [...] in conformità a criteri generali definiti, nel rispetto della normativa comunitaria vigente in materia, sentiti il Consiglio universitario nazionale e le Commissioni parlamentari competenti, con uno o più decreti del Ministro dell’università e della ricerca scientifica e tecnologica [...].”

Tali criteri generali trovano poi definizione con il DM 509/1999<sup>22</sup>, non a caso denominato: *Regolamento recante norme concernenti l’autonomia didattica degli atenei*, dovuto al Ministro Luigi Berlinguer. Con esso il sistema della formazione superiore italiana entra formalmente e a pieno titolo nel processo di Bologna, e vi rimane anche quando, cinque anni dopo, il DM 509/99 viene modificato con il DM 270/04<sup>23</sup>, fortemente voluto dal Ministro Letizia Moratti.

L’adesione al Processo di Bologna comporta un modello di formazione superiore, armonizzato nell’Area Europea della Formazione Superiore (European Higher Education Area - EHEA), i cui elementi fondanti sono presenti nella Dichiarazione della Sorbona<sup>24</sup> e nella Dichiarazione di Bologna<sup>25</sup>.

Il Processo di Bologna, che si sviluppa e si aggiorna progressivamente nel tempo, è caratterizzato da due elementi fondamentali:

- a) *Autonomia*, intesa come facoltà di operare scelte responsabili; essa deve essere pienamente garantita agli atenei che, a loro volta, sono chiamati a render conto delle decisioni assunte e del buon impiego delle risorse loro assegnate (accountability);
- b) *Quality Assurance*, inteso come processo di valutazione che entra nel merito dei risultati conseguiti dagli Atenei (outcomes) attraverso l’azione di agenzie che operino in posizione di terzietà rispetto agli atenei e al Ministro, secondo modalità consolidate e condivise in Europa.

La necessità di dar vita a un sistema di *Quality Assurance* venne formalmente adottata nel settembre 2003 nella Conferenza Interministeriale di Berlino<sup>26</sup>, presieduta dal Ministro Letizia Moratti, dato che proprio l’Italia era allora presidente di turno dell’Unione Europea. In quell’occasione ENQA<sup>27</sup> venne incaricata di predisporre un documento che stabilisse Standard condivisi e Linee Guida Europee per l’assicurazione della qualità della formazione superiore (ESG); due anni dopo, nella successiva Conferenza Interministeriale di Bergen<sup>28</sup>, il documento<sup>29</sup> venne adottato dai ministri responsabili.

---

<sup>21</sup> Legge 15 maggio 1997, n. 127 (Legge Bassanini-bis) - Misure urgenti per lo snellimento dell’attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo.

<sup>22</sup> Decreto 3 novembre 1999, n. 509 - Regolamento recante norme concernenti l’autonomia didattica degli atenei.

<sup>23</sup> Decreto 22 ottobre 2004, n. 270 - Modifiche al regolamento recante norme concernenti l’autonomia didattica degli atenei, approvato con decreto del Ministro dell’università e della ricerca scientifica e tecnologica 3 novembre 1999, n. 509.

<sup>24</sup> Sorbonne Joint Declaration Joint declaration on harmonisation of the architecture of the European higher education system by the four Ministers in charge for France, Germany, Italy and the United Kingdom - Paris, the Sorbonne, May 25 1998.

<sup>25</sup> The Bologna Declaration of 19 June 1999 - Joint declaration of the European Ministers of Education.

<sup>26</sup> Realising the European Higher Education Area - Communiqué of the Conference of Ministers responsible for Higher Education – Berlin, 19 September 2003.

<sup>27</sup> The European Network for Quality Assurance in Higher Education was established in 2000 to promote European co-operation in the field of quality assurance. In November 2004 the General Assembly transformed the Network into the European Association for Quality Assurance in Higher Education (ENQA) - (<http://www.enqa.eu/index.php/about-enqa/enqa-history/>).

<sup>28</sup> The European Higher Education Area - Achieving the Goals - Communiqué of the Conference of European Ministers Responsible for Higher Education – Bergen, 19-20 May 2005.

<sup>29</sup> Standards and guidelines for quality assurance in the European Higher Education Area (ESG) – Documento adottato a Bergen (maggio 2005) dai ministri responsabili della formazione superiore in Europa.

Infine nella Conferenza Interministeriale tenuta a Erevan<sup>30</sup> il 14 e 15 maggio 2015, è stata approvata una versione rivista delle ESG<sup>31</sup>, che prevede molte innovazioni e semplificazioni rispetto a quella originaria, ma ne mantiene sostanzialmente l'impostazione, i requisiti e i criteri fondamentali.

#### 4. Il ritorno al centralismo e la fase di ridimensionamento

È facile riconoscere che negli ultimi 15 anni il sistema universitario Italiano ha vissuto due fasi nettamente distinte; la prima, espansiva, come conseguenza diretta della scelta politica di fare entrare l'Italia a pieno titolo nell'Area Europea della Ricerca e nello spazio Europeo della Formazione superiore, che ha coinciso con l'adesione all'Agenda di Lisbona<sup>32</sup> e con l'avvio del processo di Bologna; conseguenza di tale scelta sono il rafforzamento all'autonomia, un significativo incremento delle risorse economiche e umane assegnate agli atenei e una consistente espansione dell'offerta formativa.

Alla fase espansiva fa seguito una fase depressiva che inizia con la crisi economica ed è caratterizzata da un sostanziale ridimensionamento delle risorse finanziarie, dei finanziamenti alla ricerca, delle risorse umane, dell'offerta formativa, dei fondi per il diritto allo studio e, in generale, dell'intero sistema universitario. Ben presto appare evidente che l'obiettivo, posto dall'agenda di Lisbona, di sviluppare in Italia una società fondata sulla conoscenza, non potrà essere raggiunto e dovrà essere accantonato.

La nuova rotta imposta all'università italiana appare evidente già nel 2008, all'apparire delle *Linee guida del governo per l'università*<sup>33</sup>, fortemente sostenute dalla Ministra Mariastella Gelmini. Si tratta di un vero e proprio documento programmatico, che esprime chiaramente la visione del governo sull'università e nel quale sono preannunciati i provvedimenti che saranno poi tradotti in disegni di legge e interventi normativi. Di fatto con le *Linee guida del governo per l'università* si dà l'avvio ad una linea politica di ridimensionamento dell'università, a parole europeista ma che, di fatto, ne è molto distante, quando non esplicitamente divergente.

Il processo di ridimensionamento del sistema universitario è fortemente sostenuto e legittimato anche da pregiudizi e affermazioni del tipo: l'università italiana costa troppo rispetto alla media europea, la spesa italiana per studente è tra le più alte al mondo, non possiamo più permetterci il costo della formazione terziaria, la laurea non serve più e non conviene economicamente, i fuori corso all'università esistono solo da noi, l'età media dei laureati in Italia è troppo elevata, l'università in Italia è quasi gratuita, nell'università ci sono troppi professori, produciamo troppi laureati, il "3+2" è fallito.

Come si è visto, e come è agevole documentare, si tratta in larga parte di affermazioni prive di fondatezza e di base documentale ed anzi quasi sempre diametralmente apposte alla realtà dei fatti, vere e proprie leggende metropolitane. Tuttavia esse hanno un fortissimo impatto mediatico, perché

---

<sup>30</sup> Communiqué of the Conference of European Ministers Responsible for Higher Education – Yerevan (Armenia) 14-15 May 2015.

<sup>31</sup> *Standards and guidelines for quality assurance in the European Higher Education Area (ESG)* – Documento adottato a Erevan, (maggio 2015) dai ministri responsabili della formazione superiore in Europa.

<sup>32</sup> Lisbon European Council, 23 and 24 March 2000 - *Presidency Conclusions*.

<sup>33</sup> *Linee guida del governo per l'università* - Pubblicate il 6 novembre 2008.

i mezzi di comunicazione contribuiscono a fare loro da cassa di risonanza. Si crea così una fortissima delegittimazione dell'università, accusata di essere una casta che fa un cattivo uso del denaro pubblico, e si coltiva un terreno fertile per legittimare i tagli delle risorse. Si crea contestualmente un clima di diffidenza che si traduce in una minore spinta e una minore determinazione a proseguire gli studi in formazione superiore, soprattutto da parte della componente socialmente più debole dalla popolazione poiché, come i dati dimostrano, sono proprio le fasce più deboli che rinunciano in misura maggiore a proseguire gli studi all'università.

La riduzione degli studenti che si immatricolano all'università può, almeno in parte, essere spiegata anche come la conseguenza di una progressiva e drammatica contrazione delle risorse destinate al diritto allo studio; non bisogna infatti dimenticare che in Italia la situazione è al tempo stesso bizzarra e paradossale, perché le risorse stanziare non sono sufficienti a garantire la borsa di studio a tutti gli studenti che ne hanno diritto; è un vero e proprio diritto negato, tanto più grave in quanto si tratta di diritto costituzionalmente garantito<sup>34</sup>. Le risorse destinate al diritto allo studio hanno subito nel tempo rilevanti fluttuazioni; il grado di copertura delle borse, che nel 2001/02 era del 62,2%, è progressivamente salito fino a raggiungere l'85,8% nel 2009/10 per ridiscendere nei due anni successivi al 68,8%<sup>35</sup>. Anche l'incertezza nella copertura finanziaria delle borse di studio degli aventi diritto e le modifiche al modello di calcolo dell'*Indicatore della Situazione Economia Equivalente* (ISEE) che riducono di fatto la platea degli aventi diritto, contribuisce alla riduzione degli studenti che si immatricolano all'università.

Parallelamente anche il numero dei corsi di studio, dopo aver raggiunto un massimo nel 2007/08, si è progressivamente ridotto, in misura maggiore rispetto alla contrazione degli studenti. Particolare attenzione va posta sui corsi di studio ai quali gli studenti in uscita dalla scuola secondaria possono accedere, vale a dire i corsi di laurea triennale e i corsi di laurea magistrale a ciclo unico; come conseguenza di una loro costante diminuzione dai 3103 del 2007/08, ai 2328 del 2016/17<sup>36</sup>, come evidenziato in Tabella 1, essi sono oggi in numero inferiore ai 2444<sup>37</sup> attivi prima che fosse avviato il processo di Bologna, e pertanto le opportunità di scelta offerte agli studenti sono oggi minori di quelle del 1999/00.

**Tabella 1 –Evoluzione della numerosità dei corsi di studio**

Anno accademico	1999/00	2007/08	2010/11	2013/14	2016/17
Ordinamento	vecchio	nuovo			
Corsi di Laurea (triennali)	---	2830	2239	2077	2024
Corsi di Laurea Specialistica/Magistrale (biennali)	---	2.416	2.089	1988	2028
Corsi di Laurea Specialistica/Magistrale ( <i>a ciclo unico</i> )	---	273	293	312	304
Corsi di studio aperti alle immatricolazioni pure	2.444	3.103	2.532	2389	2328
Corsi Totali	2.444	5.519	4.621	4377	4356

<sup>34</sup> Costituzione della Repubblica Italiana, art. 34.

<sup>35</sup> ANVUR - *Rapporto sullo Stato del Sistema Universitario Italiano e della Ricerca* 2013.

<sup>36</sup> Fonte: CINECA.

<sup>37</sup> *Linee guida del governo per l'università* - Pubblicate il 6 novembre 2008.

Il numero medio di studenti per corso di studio immatricolati al primo anno, che nel 2007/08 si attestava attorno ai 100 studenti, è ora salito ad oltre 110. Se inoltre si considera che negli ultimi 15 anni sono state istituite molte nuove università non statali, delle quali ben undici telematiche, la contrazione dei corsi di studio nelle università statali risulta ancora più marcata.

#### Requisiti minimi o requisiti necessari di docenza?

Come si spiegano variazioni così imponenti nel numero dei corsi di studio? Non è difficile rendersi conto che tali variazioni sono la diretta conseguenza di precise scelte politiche governative miranti a raggiungere l'obiettivo di una drastica riduzione del numero dei corsi di studio attivabili dagli atenei, agendo sapientemente e con raffinato dosaggio sul rubinetto dei requisiti di docenza.

Il concetto di *requisiti minimi* di docenza per i corsi di studio era stato introdotto dal Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario (CNVSU) fino dal 2001 nel documento Doc. 17/01<sup>38</sup> ed era stato ripreso successivamente nei documenti Doc. 12/02, Doc. 3/03, Doc. 3/04 e Doc. 19/05. Dopo le analisi sviluppate in tali documenti il DM 17/2005<sup>39</sup>, recependo il documento Doc. 19/05, introduce i *requisiti minimi* nella misura di tre docenti di ruolo per ogni anno di corso di studio.

Una nuova analisi viene condotta nel documento Doc. 7/07<sup>40</sup> con la quale si fa strada l'idea che i *requisiti minimi*, che d'ora in poi saranno denominati *requisiti necessari*, possano essere usati non solo per garantire la qualità dei corsi di studio, ma anche per regolarne la numerosità. Infatti appare subito chiaro che il dosaggio dei requisiti necessari avrebbe potuto avere un enorme impatto sull'attivazione dei corsi di studio e sulla loro numerosità, come emerge dall'analisi sviluppata in grande dettaglio dal CNVSU in una Nota tecnica<sup>41</sup> dell'ottobre 2007. A valle di tali analisi il DM 544/2007<sup>42</sup>, recependo il documento Doc. 7/07, innalza a quattro docenti di ruolo i *requisiti necessari* per ogni anno di corso di studio e li rende vincolanti per l'attivazione dei corsi di laurea e di laurea magistrale.

L'impostazione descritta continua ad essere impiegata anche dopo la nascita dell'ANVUR. In particolare con il DM 47/2013<sup>43</sup>, che dà l'avvio al sistema di Autovalutazione, Valutazione periodica e Accreditemento (AVA) si stabilisce un numero minimo di docenti per anno di corso di studio pari a quattro ma, solo pochi mesi dopo, il DM 1059/2013<sup>44</sup>, li riduce a tre; passa ancora qualche mese ed ecco che il DM 194/2015<sup>45</sup> consente di conteggiare, ai fini dei requisiti necessari, anche i docenti a contratto, sia pure con alcune limitazioni.

Sorge spontanea la domanda se *requisiti necessari* così ballerini, proposti da ANVUR e recepiti dal Ministro, sono davvero stabiliti a garanzia della qualità della didattica o non sono piuttosto dettati

---

<sup>38</sup> CNVSU, Doc. 17/01 - Requisiti minimi di risorse per i corsi di studio universitari - dicembre 2001.

<sup>39</sup> DM 27 gennaio 2005, n. 15 - Banca dati dell'offerta e verifica del possesso dei requisiti minimi.

<sup>40</sup> CNVSU, Doc. 7/07 - I requisiti necessari per l'attivazione dei nuovi corsi di studio universitari: percorso verso l'obiettivo dell'accreditamento - settembre 2007.

<sup>41</sup> CNVSU - Nota tecnica sui Requisiti necessari per l'attivazione dei corsi di studio universitari di cui al Doc. 7/07. Prime simulazioni sull'impatto dell'applicazione DM 26 luglio 2007 recante "Linee guida per l'istituzione di corsi di studio di lauree e lauree magistrali" - ottobre 2007.

<sup>42</sup> Decreto Ministeriale 31 ottobre 2007, n. 544.

<sup>43</sup> DM 30 gennaio 2013 n. 47 - Decreto autovalutazione, accreditamento iniziale e periodico delle sedi e dei corsi di studio e valutazione periodica.

<sup>44</sup> DM 23 dicembre 2013, n. 1059 - Autovalutazione, accreditamento iniziale e periodico delle sedi e dei corsi di studio e valutazione periodica. Adeguamenti e integrazioni al DM 30 gennaio 2013, n.47.

<sup>45</sup> DM 27 marzo 2015, n. 194 - Requisiti accreditamento dei corsi di studio.

dalla necessità di regolare il numero dei corsi di studio attivabili dagli atenei. La risposta sembra fin troppo evidente: si tratta di provvedimenti che, a prescindere dagli obiettivi di qualità, sono stati adottati di volta in volta per dosare la dimensione dell'offerta formativa ed evitare la chiusura di troppi corsi di studio malgrado la drammatica contrazione di personale docente.

Con il Decreto Ministeriale 987/16<sup>46</sup>, noto anche come AVA2, sono confermati tre docenti per anno di corso come *requisiti necessari* di docenza<sup>47</sup>; vi si precisa anche che tale docenza è relativa alla *numerosità standard* di riferimento prevista per ogni classe afferente alle 3 aree disciplinari (*medico-sanitaria, scientifico-tecnologica, umanistico-sociale*) individuate dal DI 893/214<sup>48</sup>; tali *numerosità standard* in nessun caso eccedono i 100 studenti e sono nella grande maggioranza dei casi molto inferiori rispetto alle *numerosità massime*, oltre le quali è richiesto un progressivo incremento del numero di docenti. Tutto questo mette ancora una volta in evidenza il grave stato di sottofinanziamento del sistema universitario italiano; se infatti venisse adottata come soglia la numerosità commisurata al costo standard di formazione per studente in corso (come sarebbe corretto), moltissimi corsi di studio andrebbero disattivati per mancanza di docenti o, in alternativa, la quota base dell'FFO andrebbe incrementata in maniera consistente per consentire il reclutamento di molti nuovi docenti.

Nel DM 987, per la prima volta dopo molto tempo, vengono anche riviste le *numerosità massime* di studenti per corso di studio; ci si sarebbe dovuti aspettare un loro generalizzato ritocco al ribasso, in tutte le classi, per avviare la loro convergenza verso quelle standard; invece, mentre per alcune classi vi è effettivamente una significativa riduzione<sup>49</sup>, per altre si ha sorprendentemente un sostanziale incremento<sup>50</sup>, lasciando intuire che tali massimi siano stati determinati “fotografando” l'attuale consistenza degli studenti nelle diverse classi piuttosto che perseguendo l'obiettivo della qualità della didattica. Allo stato attuale non è dato di sapere come gli atenei, a fronte delle nuove numerosità, agiranno per adeguare l'offerta formativa; potranno infatti essere indotti a limitare i posti disponibili, ricorrendo al numero programmato, oppure a destinare più risorse per il reclutamento in aree divenute critiche in base alle nuove soglie. In ogni caso l'intervento normativo determinerà un significativo condizionamento sulle scelte strategiche e sull'autonomia degli atenei.

#### La contrazione del finanziamento e i vincoli sul reclutamento

I dati, noti e consolidati, provano che l'Italia spende molto poco in formazione superiore e ricerca; rispetto alla media OCSE la spesa per studente è -29% e la spesa sul PIL è -37%<sup>51</sup>.

Anche il CUN<sup>52</sup> ha sviluppato un'analisi molto attenta e dettagliata sul tema del finanziamento pubblico all'università; il Fondo di Finanziamento Ordinario (FFO) del Sistema Universitario è cresciuto fortemente in valori assoluti dai 5 milioni di euro<sup>53</sup> del 1996 ai 7,5 milioni di euro del 2008,

---

<sup>46</sup> DM 12 dicembre 2016, n. 987 - Autovalutazione, valutazione, accreditamento iniziale e periodico delle sedi e dei corsi di studio universitari.

<sup>47</sup> Ad eccezione delle lauree sanitarie per le quali i docenti di ruolo sono ridotti da 6 a 5 per i tre anni di corso.

<sup>48</sup> DI 9 dicembre 2014, n. 893 - Costo standard unitario di formazione per studente in corso.

<sup>49</sup> Ad esempio la numerosità massima di studenti per i Corsi di laurea dell'area umanistico-sociale viene ridotta da 300 a 250 e quella per i corsi di Laurea magistrale a ciclo unico dell'area medico-sanitaria da 80 a 60.

<sup>50</sup> Ad esempio la numerosità massima di studenti per i Corsi di laurea dell'area scientifico-tecnologica (C2, vale a dire tutta l'ingegneria) viene incrementata da 150 a 180.

<sup>51</sup> ANVUR - *Rapporto sullo Stato del Sistema Universitario Italiano e della Ricerca* 2013.

<sup>52</sup> CUN - Dichiarazione del Consiglio Universitario Nazionale per l'Università e la Ricerca - Le emergenze del sistema - 30 gennaio 2013.

<sup>53</sup> Conversione da Lire.

con i ministri Berlinguer, Zecchino, Moratti e Mussi; se si considerano i finanziamenti in termini reali, per tener conto dell'inflazione, la crescita risulta molto meno marcata e tende di fatto ad annullarsi con il ministro Mussi; dal 2008 al 2013, con i ministri Gelmini e Profumo, si assiste a un vero e proprio crollo del FFO che, in termini reali, scende ad un valore inferiore a quello del 1996.

Ad iniziare dal 2008, parallelamente alla diminuzione del FFO, sono stati introdotti espliciti vincoli sulla possibilità di reclutare, resi ancora più stringenti e punitivi dall'invenzione dei cosiddetti punti organico (P.O.), una sorta di unità di conto introdotta dal ministero per gestire le risorse di personale<sup>54</sup>. L'entità dei punti organico restituiti agli atenei, rispetto alle cessazioni dell'anno precedente, è stata del 50% dal 2009 al 2011, si è ridotta al 20% nel 2012 e 2013 per tornare poi gradualmente a crescere, al 50% nel 2014 e 2015 e al 60% nel 2016; salvo imprevisti si prevede l'80% nel 2017 e finalmente il ritorno al 100% a decorrere dal 2018<sup>55</sup>.

È importante anche sottolineare che fino al 2011 la restituzione è stata per ateneo, sulla base delle cessazioni avvenute nell'anno precedente; gli atenei potevano così programmare il proprio reclutamento, sia pure limitandolo ai punti organico restituiti, che erano noti a priori. A partire dal 2012 invece la restituzione non avviene più per ateneo, ma per l'intero sistema universitario nel suo complesso, con una redistribuzione premiale dei punti organico tra le università, sulla base di criteri elaborati anno per anno; si tratta di un approccio che da un lato comporta un'ulteriore limitazione dell'autonomia delle università e dall'altro rende incerta l'attribuzione delle risorse, impedisce la programmazione del reclutamento e, per alcuni atenei, si è rivelato davvero disastroso.

**Tabella 2 – Variazione docenti dal dicembre 2008 al dicembre 2016**

Docenti	31.12.2008	31.12.2010	31.12.2012	31.12.2014	31.12.2016	Variazione assoluta	Variazione percentuale
Professori ordinari	18932	15852	14503	13264	12980	-5952	- 31,4%
Professori associati	18256	16958	16146	17548	19935	1679	+ 9,2%
Ricercatori universitari (RU)	25584	24936	24262	21030	15999	-9585	- 37,5%
RTD b) L. 240/2010	0	0	29	310	1888	1888	-----
RTD a) L. 240/2010	0	0	1115	2606	3252	3252	-----
RTD L. 230/05	457	1127	1234	636	213	-244	- 53,4%
Totali	63229	58873	57289	55394	54267	-8962	- 14,2%

Con la scelta politica di tagliare le risorse finanziarie l'università ha subito un drammatico ridimensionamento del capitale umano, destinato ad aggravarsi ulteriormente almeno fino al 2018, ma più probabilmente fino al 2019 perché le quote di turn-over spendibili sono rese note agli atenei con il decreto sul Fondo di Finanziamento Ordinario (FFO) che, come è ormai prassi consolidata, è

<sup>54</sup> Rossi, Paolo. Il punto Organico: una storia italiana. *RT. A Journal on Research Policy and Evaluation*, [S.l.], v. 3, n. 1, feb.

2015. ISSN 2282-5398. Available at: <http://riviste.unimi.it/index.php/roars/article/view/4603>.

<sup>55</sup> DL 24 giugno 2014, n. 90, Art. 3, co. 1.

pubblicato solo nella seconda metà dell'anno. Tra il dicembre 2008 e il dicembre 2016 i soli professori ordinari sono diminuiti di quasi 6.000 unità, mentre i professori associati sono aumentati di circa 1.700; l'aumento è la diretta conseguenza del piano straordinario di reclutamento dei professori associati provenienti dal ruolo ad esaurimento dei ricercatori a tempo indeterminato, che infatti sono a loro volta diminuiti di oltre 9.500 unità, come si può vedere in dettaglio in *Tabella 2*<sup>56</sup>.

Nel loro complesso i docenti di ruolo, comprendendo tra essi i professori e i ricercatori a tempo indeterminato, si sono ridotti di quasi 14.000 unità, diminuzione solo in parte compensata da nuovi Ricercatori a Tempo Determinato<sup>57</sup>, con un saldo negativo complessivo di quasi 9.000, corrispondenti ad una riduzione di docenti del 14,2%. E non è un numero di poco conto perché è come se scomparissero, con un colpo di spugna, tutti i docenti delle tre più grandi università italiane: Roma "La Sapienza", Bologna e Napoli "Federico II". Va anche sottolineato che moltissimi dei 3252 ricercatori a tempo determinato di tipo a) non potranno liberare, a conclusione del contratto, alcuna risorsa da utilizzare per nuovi reclutamenti o per avanzamenti di carriera, perché in larga parte banditi a valere su finanziamenti esterni o perché banditi dopo che la Legge di stabilità 2016 li ha sottratti alle limitazioni di turn over<sup>58</sup>.

Le risorse per il personale docente degli atenei, espressa in termini di punti organico<sup>59</sup>, evidenziano una situazione ancora più grave, dato che essi subiscono, tra il 2008 al 2016, una riduzione di oltre 8.600 P.O., corrispondente ad una diminuzione del 19,4%. Quando, nel 2018, si tornerà alla restituzione del 100% del turn over i punti organico complessivi cesseranno la loro decrescita, ma quelli perduti non saranno più reintegrati.

Un disastro annunciato? Certamente sì, perché già nel gennaio 2013 il CUN aveva scritto a chiare lettere: "Il Consiglio Universitario Nazionale intende portare all'attenzione di tutte le sedi Istituzionali e Politiche le principali emergenze che stanno ponendo il Sistema dell'Istruzione e della Ricerca universitaria in una condizione di crisi conclamata. Tali emergenze, se non affrontate immediatamente con attenzioni e con soluzioni adeguate, informate e consapevoli, condurranno a una crisi irreversibile"<sup>13</sup>. Nulla si è fatto nel frattempo e la crisi irreversibile annunciata sta entrando nella fase conclamata.

## 5. La legge 30 dicembre 2010, n. 240

La legge 30 dicembre 2010, n. 240<sup>60</sup>, nota anche come legge Gelmini, ha certamente inciso molto profondamente sul sistema universitario italiano, ma sarebbe fortemente riduttivo e anche ingenuo

---

<sup>56</sup> Fonte: Banca dati MIUR - Organico docenti e ricercatori: (<http://cercauniversita.cineca.it/php5/docenti/cerca.php>)

<sup>57</sup> Per tenere conto della dinamica complessiva sono qui considerati sia i ricercatori a tempo determinato (RTD), su posti banditi ai sensi della legge 30 dicembre 2010, n. 240 sia quelli relativi alla legge 4 novembre 2005, n. 230.

<sup>58</sup> Legge 28 dicembre 2015, n. 2018 (Legge di stabilità 2016), art. 1 co. 251. *A decorrere dall'anno 2016, alle sole università che si trovano nella condizione di cui al periodo precedente, è consentito procedere alle assunzioni di ricercatori di cui all'articolo 24, comma 3, lettera a), della legge 30 dicembre 2010, n. 240, senza che a queste siano applicate le limitazioni da turn over.*

<sup>59</sup> I punti organico complessivi sono calcolati attribuendo ai professori ordinari, ai professori associati, ai Ricercatori Universitari e ai Ricercatori RTD b) rispettivamente i valori 1, 0,7, 0,5 e 0,5.

<sup>60</sup> Legge 30 dicembre 2010, n. 240 - Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario.

attribuire ad essa la responsabilità esclusiva della situazione in cui, a distanza di oltre sei anni dalla sua approvazione, il sistema universitario italiano è precipitato.

In realtà la L. 240/2010 è un tassello, certamente significativo ma pur sempre solo un tassello, di un processo avviato ben prima della sua approvazione e non ancora concluso, dettato dalla visione e dalla percezione che la politica e i governi che si sono succeduti hanno dell'università e del suo ruolo nello sviluppo sociale ed economico del paese e nella sua crescita. Essa va perciò inquadrata nel più generale contesto dei provvedimenti che, ad iniziare dal 2008, hanno determinato un deciso ridimensionamento dell'università italiana, come conseguenza di precise e consapevoli scelte politiche, economiche e programmatiche. È in questo momento storico e in questo contesto che la L. 240/2010 deve essere letta. Si tratta in larga misura di una legge delega perché in essa sono previsti ben 47 o più decreti delegati, che lasciano di fatto al governo un'ampissima libertà di manovra nell'emanazione dei successivi provvedimenti.

I principi di fondo, enunciati nell'incipit della legge, sono molto elevati e certamente apprezzabili. All'art. 1 (*Principi ispiratori della riforma*) si stabilisce che *le università sono sede primaria di libera ricerca e di libera formazione nell'ambito dei rispettivi ordinamenti e sono luogo di apprendimento ed elaborazione critica delle conoscenze; operano, combinando in modo organico ricerca e didattica, per il progresso culturale, civile ed economico della Repubblica*; vi si afferma anche che *in attuazione delle disposizioni di cui all'articolo 33 e al titolo V della parte II della Costituzione* (il riferimento alla Costituzione non manca mai quando si vuole volare alto e tenere un elevato profilo), *ciascuna università opera ispirandosi a principi di autonomia e di responsabilità*. Tutto giusto, tutto bellissimo, tutto ampiamente condivisibile.

Ma, continuando la lettura dello stesso art. 1, ci si rende subito conto che si tratta di autonomia a sovranità limitata, poiché l'autonomia diviene materia di trattativa con il Ministero e viene addirittura relegata a oggetto di sperimentazione<sup>61</sup>; al Ministero è data inoltre una generica delega in bianco per la definizione dei criteri della sperimentazione<sup>62</sup>. Dopo oltre venti anni siamo tornati a distanze siderali dall'autonomia prevista dalla Costituzione e attuata dalla L. 168/89.

La L. 240/2010 impone dunque una marcata svolta centralistica, caratterizzata da una forte riduzione dell'autonomia degli Atenei e anche da una marcata limitazione o totale sottrazione di funzioni e competenze precedentemente attribuite al Consiglio Universitario Nazionale (CUN), riordinato con legge 18/2006<sup>63</sup>, che dell'università è l'organo elettivo di rappresentanza. Essa si colloca in sostanziale consonanza e continuità con le politiche di controllo e ridimensionamento già avviate nel 2008; la stessa autonomia delle università è ora soggetta ad uno stretto controllo non solo del MIUR ma anche del Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF), tanto che l'espressione *senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica* vi ricorre per ben 14 volte, ossessivamente. Traspare con grande evidenza che uno dei principali obiettivi del legislatore è la riduzione della spesa, con il conseguente ridimensionamento del sistema della formazione terziaria; una forte indicazione e una chiara scelta politica che sull'università non si intende investire ed anzi sarà proprio l'università a

---

<sup>61</sup> Legge 30 dicembre 2010 n. 240, art. 1, co. 2 - Sulla base di accordi di programma con il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di seguito denominato «Ministero», le università che hanno conseguito la stabilità e sostenibilità del bilancio, nonché risultati di elevato livello nel campo della didattica e della ricerca, possono sperimentare propri modelli funzionali e organizzativi, ivi comprese modalità di composizione e costituzione degli organi di governo e forme sostenibili di organizzazione della didattica e della ricerca su base policentrica, diverse da quelle indicate nell'articolo 2.

<sup>62</sup> Legge 30 dicembre 2010, art. 1, co. 2 - Il Ministero, con decreto di natura non regolamentare, definisce i criteri per l'ammissione alla sperimentazione e le modalità di verifica periodica dei risultati conseguiti.

<sup>63</sup> Legge 16 gennaio 2006, n. 18 - Riordino del Consiglio universitario nazionale.

contribuire, in misura maggiore di ogni altro comparto pubblico, agli obiettivi di contenimento della spesa pubblica, come previsto dal decreto legge 25 giugno 2008, n. 112<sup>64</sup>.

### L'irrelevanza della didattica

Con la L. 240/2010 e i relativi decreti attuativi prende anche corpo un quadro normativo sfavorevole allo sviluppo e alla valorizzazione di una didattica di qualità. La legge, infatti, concentra e polarizza tutta la sua attenzione sulla ricerca, mentre la didattica, come figlia di un dio minore, vi appare del tutto irrilevante. I problemi della qualità della didattica, della sua modernizzazione e quelli della formazione alla docenza sono pressoché ignorati dal legislatore e gli effetti negativi delle disposizioni contenute nella legge sono ampiamente sottovalutati.

Limitandosi ai casi più evidenti, si può osservare che, con l'attribuzione della responsabilità didattica ai Dipartimenti, costituiti per legge da docenti *affidenti a settori scientifico-disciplinari omogenei*, si va verso un progressivo impoverimento dei contenuti interdisciplinari dei corsi di studio; in assenza di un forte organismo per il coordinamento della didattica, come erano le facoltà, la interdisciplinarietà è sempre più a rischio, non potendo certamente essere garantita da quel pallido simulacro di struttura di coordinamento previsto dalla L. 240/2010, che nemmeno è obbligatoria. Non vi è inoltre alcun riferimento alla necessità di armonizzare la didattica nell'ambito del Processo di Bologna e in particolare non si trova traccia di una impostazione didattica centrata sull'apprendimento dello studente anziché sull'insegnamento del docente, come richiesto dai più moderni paradigmi didattici; vi sono anzi disposizioni che vanno in direzione diametralmente opposta rispetto agli impegni sottoscritti da tutti i ministri responsabili della formazione superiore in Europa.

L'Unione Europea attribuisce grande rilevanza alla qualità della formazione, perché da essa dipendono le conoscenze e le competenze dei suoi cittadini di domani e quindi la sua stessa competitività; proprio per tale motivo, la Commissione Europea ha insediato un Gruppo di lavoro<sup>65</sup> incaricato di affrontare il tema della modernizzazione e della qualità dell'insegnamento e dell'apprendimento. Il Gruppo di lavoro, nel suo rapporto alla Commissione, sintetizza le proprie conclusioni in 16 raccomandazioni, riprese e sottolineate con forza anche dai Ministri Europei responsabili per la formazione superiore nel Comunicato finale della conferenza di Erevan<sup>66</sup> del maggio 2015. Richiamando qui soltanto le raccomandazioni particolarmente rilevanti e più pertinenti al tema trattato si osserva che:

- la *Raccomandazione 1*<sup>67</sup> richiama alla necessità di specifici e adeguati finanziamenti per sostenere il miglioramento della qualità della didattica e dell'apprendimento;
- la *Raccomandazione 2*<sup>68</sup> esprime a chiare lettere la necessità di stabilire una strategia per migliorare l'insegnamento e l'apprendimento e di attribuendo uguale peso a ricerca e didattica;

---

<sup>64</sup> Art. 66, comma 13, del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.

<sup>65</sup> High Level Group on the Modernisation of Higher Education - *Report to the European Commission on Improving the quality of teaching and learning in Europe's higher education institutions* - June 2013.

<sup>66</sup> *Standards and guidelines for quality assurance in the European Higher Education Area (ESG)* – Documento adottato e Erevan, (maggio 2015) dai ministri responsabili della formazione superiore in Europa.

<sup>67</sup> Recommendation 1 - *Public authorities responsible for higher education should ensure the existence of a sustainable, well-funded framework to support higher education institutions' efforts to improve the quality of teaching and learning.*

- la *Raccomandazione 5*<sup>69</sup> afferma che il reclutamento e l'avanzamento di carriera devono tenere in conto, unitamente ad altri aspetti, la valutazione delle competenze didattiche.

Come è facile constatare il quadro normativo italiano è per molti aspetti fortemente divergente anche rispetto alle Raccomandazioni del Gruppo di lavoro, dato che quanto indicato non trova riscontro nella legge e nemmeno nei decreti successivi. Tutto questo a livello nazionale è stato pressoché ignorato e sono stati anzi introdotti molti fattori di criticità, che ostacolano e penalizzano una didattica di qualità; in particolare:

- la didattica è del tutto irrilevante ai fini dell'Abilitazione Scientifica Nazionale (ASN), perché quest'ultima è esplicitamente concepita come esclusivamente scientifica; come conseguenza i ricercatori di ruolo e i professori associati, concentrati come sono sul miglioramento dei propri indicatori e parametri per conseguire l'abilitazione, sono fortemente indotti a trascurare la didattica; a maggior ragione lo sono i Ricercatori a Tempo Determinato (RTD), ossessionati dal fatto che, se non conseguono l'ASN, sono destinati ad essere espulsi dal sistema universitario;
- i pesanti adempimenti burocratici imposti centralmente che, lungi dal toccare il tema della modernizzazione dell'insegnamento e dell'apprendimento, non incentivano e non valorizzano le iniziative di miglioramento della didattica e lo sviluppo di "best practice" nel campo dell'insegnamento;
- i molti provvedimenti successivi che vanno nella stessa direzione; ad esempio il Decreto che ripartisce il Fondo di Finanziamento Ordinario (FFO) tra gli atenei per il 2015<sup>70</sup> attribuisce l'85% della quota premiale alla qualità della ricerca, il 15% alla mobilità studentesca e alla regolarità degli studi e lo 0% alla qualità della didattica;
- Nel Decreto Ministeriale 635/2016<sup>71</sup>, relativo alle Linee generali d'indirizzo della programmazione delle Università 2016-2018, la ripartizione della quota premiale per i tre anni di riferimento è calcolata sulla base di tre indicatori: *risultati della ricerca* (60%), *valutazione delle politiche di reclutamento* (20%), *valorizzazione dell'autonomia responsabile* (20%); nessuno degli indicatori prende in considerazione aspetti relativi alla didattica.

Sulla base di tali considerazioni è più che legittimo domandarsi se e in quale misura siamo al passo con l'Europa sul tema della modernizzazione dell'insegnamento e dell'apprendimento e sul miglioramento della qualità della didattica.

---

<sup>68</sup> Recommendation 2 - *Every institution should develop and implement a strategy for the support and on-going improvement of the quality of teaching and learning, devoting the necessary level of human and financial resources to the task, and integrating this priority in its overall mission, giving teaching due parity with research.*

<sup>69</sup> Recommendation 5 - *Academic staff entrance, progression and promotion decisions should take account of an assessment of teaching competence alongside other factors.*

<sup>70</sup> Decreto Ministeriale 8 giugno 2015 n. 335 - Criteri di ripartizione del Fondo di Finanziamento Ordinario (FFO) per l'anno 2015.

<sup>71</sup> DM 8 agosto 2016, n. 635 - Linee generali d'indirizzo della programmazione delle Università 2016-2018 e indicatori per la valutazione periodica dei risultati.

L'Apprendimento permanente (Lifelong Learning)

Un tema che merita uno specifico approfondimento è quello dell'apprendimento permanente, o apprendimento lungo l'intero arco della vita (LifeLong Learning - LLL). Ormai da molti anni l'Unione Europea lo considera come uno dei pilastri sui quali poggia e si sviluppa la società della conoscenza e come fattore fondamentale per la crescita; anche qui l'Italia, in assenza di adeguate politiche di sostegno, si trova in posizione assai arretrata, con un numero di cittadini che rientrano nel ciclo formativo in misura inferiore al 10%, circa la metà dei paesi europei più progrediti.

A tale proposito uno degli esempi più clamorosi di contraddizione e di arretramento rispetto al processo di Bologna sta nell'art. 14 della L. 240/2010, che riduce a dodici il numero massimo di crediti formativi universitari riconoscibili per conoscenze e abilità professionali certificate e per altre conoscenze e abilità maturate in attività formative di livello post-secondario, intervenendo a modificare il Decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262<sup>72</sup>, che stabiliva la riconoscibilità fino a sessanta crediti, e i Decreti sulle classi delle lauree<sup>73</sup> e delle lauree magistrali<sup>74</sup> che consentivano la riconoscibilità fino a sessanta e quaranta crediti rispettivamente. Il Ministero ha inoltre adottato una interpretazione restrittiva della L. 240/2010 e, in considerazione del fatto che il riconoscimento deve essere effettuato esclusivamente sulla base delle competenze dimostrate da ciascuno studente, ha ritenuto che il limite di dodici costituisca il massimo numero di crediti complessivamente riconoscibili allo studente, tra primo e secondo livello.

La L. 240/2010 sembra anche ignorare che, da molto tempo, il riconoscimento degli apprendimenti pregressi in termini di crediti da parte delle università è parte costitutiva del Processo di Bologna; tale tema è considerato ora così rilevante e di così elevata priorità che il comunicato finale della Conferenza di Erevan richiede esplicitamente l'impegno a rimuovere gli ostacoli a tale riconoscimento, sia per consentire di accedere direttamente ai corsi di studio sia per agevolare il conferimento di titoli<sup>75</sup>. Contestualmente al forte impegno richiesto a rimuovere gli ostacoli al riconoscimento dei CFU si invitano le istituzioni a dotarsi di strumenti idonei al riconoscimento degli apprendimenti pregressi; il riconoscimento non va infatti fatto, come è avvenuto in Italia, riconoscendo crediti a intere categorie di persone che occupano determinate posizioni lavorative, ma attraverso un molto attento e molto serio processo di valutazione delle competenze individualmente possedute, secondo modalità ormai consolidate in Europa.

Per la verità in tempi recenti qualche passo avanti è stato compiuto con la Legge 28 giugno 2012<sup>76</sup>; per la prima volta in Italia si sono infatti disciplinati in modo organico l'Apprendimento Permanente e i processi di certificazione delle competenze, come diritto individuale della persona. Ma fino a che

---

<sup>72</sup> Decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262, art. 2, co. 147. - *Le università disciplinano nel proprio regolamento didattico le conoscenze e le abilità professionali, certificate ai sensi della normativa vigente in materia, nonché le altre conoscenze e abilità maturate in attività formative di livello post-secondario da riconoscere quali crediti formativi. In ogni caso, il numero di tali crediti non può essere superiore a sessanta. Il riconoscimento deve essere effettuato esclusivamente sulla base delle competenze dimostrate da ciascuno studente.*

<sup>73</sup> Decreto Ministeriale 16 marzo 2007 - Determinazione delle classi delle lauree universitarie.

<sup>74</sup> Decreto Ministeriale 16 marzo 2007 - Determinazione delle classi di laurea magistrale.

<sup>75</sup> Comunicato della conferenza ministeriale di Erevan (Armenia) 14-15 maggio 2015: Impegni: *Rimuovere gli ostacoli al riconoscimento dell'apprendimento pregresso, sia per consentire l'accesso ai corsi di studio di istruzione superiore che per agevolare il conferimento di titoli sulla base di tale apprendimento, e incoraggiare le istituzioni di istruzione superiore a migliorare la loro capacità di riconoscere l'apprendimento pregresso.*

<sup>76</sup> Legge 28 giugno 2012 - Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita.

permane il vincolo posto dell'Art. 14 al riconoscimento dei crediti tali disposizioni rimangono inattuabili per le università e, ancora una volta, la proposta formulata dal CUN<sup>77</sup> per superare il conflitto tra le due leggi è stata ignorata.

### Il reclutamento

Vale la pena ricordare che il CUN si è molto speso sul tema del reclutamento e ha analizzato con grande attenzione il disastro verso il quale il combinato-disposto della L. 240/2010 e dei provvedimenti per il contenimento della spesa pubblica sta facendo precipitare l'università. Il CUN, oltre ad analizzare le criticità, attuali e future, ha formulato anche due specifiche proposte sul reclutamento, intese ad evitare il collasso derivante dal progressivo e drammatico impoverimento del capitale umano.

La prima proposta<sup>78</sup>, dell'aprile 2014, è pensata a legislazione vigente e, pertanto, la sua attuazione non richiederebbe alcuna modifica della normativa, ma soltanto un impegno finanziario; con essa vengono cioè indicati gli interventi necessari a garantire un livello minimo di sopravvivenza, mantenendo le regole di reclutamento attuali. A tale fine il CUN riteneva necessario l'immediato avviamento di un piano straordinario di reclutamento triennale di 9.000 ricercatori RTD, 10.000 professori associati, (includendo la seconda tranches del piano straordinario previsto dalla legge, ma mai attuato<sup>79</sup>) e 4.000 professori ordinari. Il piano si sarebbe poi dovuto completare nel biennio successivo. Per realizzare tali interventi si indicava la necessità di tornare al 100% del turn over già a partire dal 2015 e un impegno finanziario aggiuntivo progressivamente crescente fino a raggiungere i 400 milioni di euro a regime, a partire dal 2018.

La proposta del CUN nasceva da una semplice simulazione che prevede a regime 15.000 professori ordinari e 25.000 professori associati; per garantire un tale organico era necessario portare rapidamente i professori alla numerosità prevista e, ipotizzando un tasso di passaggio da ricercatori di tipo a) a ricercatori di tipo b) del 60%, prevedere a regime un numero complessivo di circa 12.000 ricercatori a tempo determinato.

Con i meccanismi di reclutamento previsti dalla L. 240/2010 l'età media dei docenti rimane in ogni caso molto elevata: si entra mediamente in ruolo alla soglia dei 40 anni e l'età media del corpo accademico, inclusi i ricercatori RTD, rimane prossima ai 50 anni e non si può abbassare perché i tempi per l'accesso al ruolo sono estremamente lunghi. In particolare il modello di reclutamento che pone in sequenza temporale i ricercatori RTD a) e RTD b) si è dimostrato fallimentare.

Ecco allora la seconda proposta<sup>80</sup> del CUN che, tenendo conto di tali considerazioni, propone esplicitamente un modello di reclutamento che riduca la macchinosità del processo attuale, semplificando il sistema; la proposta è fondamentalmente quella di sostituire le due figure di ricercatori RTD con una sola figura di professore a tempo determinato, denominato Professore Junior, provvista delle garanzie tipiche di una posizione "tenure track".

Nonostante la serietà delle proposte formulate poco o nulla si è fatto per frenare il declino e la situazione complessiva del personale docente si è ulteriormente aggravata.

---

<sup>77</sup> CUN - Semplifica università - Autovalutazione, accreditamento iniziale e periodico, valutazione periodica (AVA) - Semplificazioni possibili - 28 maggio 2014.

<sup>78</sup> CUN - Reclutamento universitario - Una proposta per uscire dall'emergenza - 9 aprile 2014.

<sup>79</sup> Piano straordinario inserito nella Legge 13 dicembre 2010, n. 220 - Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2011) - Art. co. 24, ma attuato solamente nella misura di circa un terzo.

<sup>80</sup> CUN - Ripensare l'assetto della docenza universitaria - L'accesso al ruolo, 10 giugno 2014.

## 6. L'ANVUR

Un evento che ha avuto enorme impatto sul sistema universitario è la nascita dell'Agenzia Nazionale di Valutazione del Sistema Universitario e della Ricerca (ANVUR). L'Agenzia è stata istituita nel 2006<sup>81</sup>, il previsto regolamento che ne disciplina la struttura e il funzionamento è stato adottato nel 2010<sup>82</sup> ma, di fatto, l'ANVUR è divenuta operativa soltanto nel 2011, dopo la nomina del Consiglio Direttivo<sup>83</sup>.

La nascita dell'ANVUR non è stata per nulla facile. Come si è detto, la decisione di stabilire che ogni Stato dell'Unione si dovesse dotare di un sistema di *Quality Assurance* era stata adottata nel 2003, nella Conferenza Interministeriale di Berlino presieduta dal Ministro Letizia Moratti e i relativi Standard e Linee Guida (ESG) erano stati approvati due anni dopo, nella Conferenza Interministeriale di Bergen. Tuttavia l'ANVUR non viene istituita ad opera del Ministro Moratti, come ci si sarebbe aspettati, bensì dal suo successore Fabio Mussi, soprattutto grazie al contributo di Luciano Modica, sottosegretario con delega all'università. Il 9 aprile 2008, con la pubblicazione in gazzetta ufficiale del Regolamento<sup>84</sup>, che ne definisce la struttura e il funzionamento, l'iter necessario per rendere operativa l'Agenzia era ormai quasi concluso; rimaneva soltanto da procedere alla nomina del Consiglio Direttivo.

Tuttavia la caduta del Governo Prodi, la convocazione delle elezioni anticipate e l'avvio del 4° Governo Berlusconi, con l'insediamento di Mariastella Gelmini quale Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, portano a un radicale ripensamento del significato e delle funzioni attribuite all'ANVUR.

Vediamo infatti cosa il Ministro pensava dell'ANVUR, secondo quanto riportato da un articolo del *Corriereuniv.it*<sup>85</sup>: *“L’Agenzia nazionale per la valutazione dell’Università e della ricerca? “Una costosissima struttura ad alto tasso di burocrazia e rigidità: non è ciò di cui abbiamo bisogno”. Parola del ministro dell’Istruzione dell’università e della ricerca, Mariastella Gelmini che – nel corso di un’audizione alla Commissione Istruzione della Camera – bocchia senza appello la creatura immaginata dal suo predecessore Fabio Mussi. “Occorre rivedere la disciplina dell’ANVUR per assicurare al mondo dell’università e della ricerca un sistema integrato di valutazione che vincoli il finanziamento ai risultati, incentivando l’efficacia e l’efficienza dei programmi di innovazione e di ricerca, la qualità della didattica, lo svolgimento dei corsi in lingua inglese, la capacità di intercettare finanziamenti privati ed europei, il tasso di occupazione dei laureati coerente con il titolo di studio conseguito”.*

Se esaminiamo con attenzione la semantica delle parole del Ministro emerge con evidenza la visione di una Agenzia con compiti non solo di valutazione ma anche di controllo del sistema; un'Agenzia, così come intesa o immaginata dal Ministro, abilitata ad intervenire e incidere

---

<sup>81</sup> Legge 24 novembre 2006, n. 286 - Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262, recante disposizioni urgenti in materia tributaria e Finanziaria.

<sup>82</sup> DPR 1 febbraio 2010, n. 76 - Regolamento concernente la struttura ed il funzionamento dell'Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca (ANVUR), adottato ai sensi dell'articolo 2, comma 140, del decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2006, n. 286.

<sup>83</sup> DPR 22 febbraio 2011.

<sup>84</sup> DPR 21 febbraio 2008 n. 64 - Regolamento concernente la struttura ed il funzionamento dell'Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca (ANVUR).

<sup>85</sup> Il Ministro Gelmini bocchia l'ANVUR - *Corriereuniv.it*, 17 giugno 2008.

attivamente e in profondità sui processi, sulle scelte e sull'autonomia degli atenei; un'Agenzia dotata di competenze molto ampie, che potremmo definire “*multifunzione*”.

E allora dobbiamo chiederci in quale misura è stato poi realizzato quanto dichiarato dal Ministro e quale sia il quadro complessivo che si è determinato e si sta ora consolidando. Ci si deve poi chiedere dove il nuovo assetto istituzionale e normativo, che si è determinato con la nascita dell'ANVUR e con le conseguenti competenze e responsabilità ad essa attribuite, stia conducendo il sistema universitario.

Di fatto, con la nascita di ANVUR si va verso rapporti istituzionali del tutto nuovi in materia di università, specie per quanto riguarda l'equilibrio tra autonomia e centralismo, ed è proprio la L. 240/2010 che precostituisce e determina tali nuovi equilibri. In particolare all'art. 5<sup>86</sup> il Governo è delegato ad adottare uno o più decreti finalizzati a riformare il sistema universitario con i quali l'ANVUR sarà chiamata a svolgere funzioni di fondamentale importanza.

Innanzitutto è chiaro che all'ANVUR sono attribuite funzioni improprie per una agenzia di valutazione; ad essa sono infatti attribuiti compiti di ripartizione delle risorse tra gli Atenei ed è richiesto di esprimere pareri vincolanti su decreti che dovrebbero essere di competenza esclusiva del Ministro. A fronte di un ministero che sempre più si sta svuotando di personale, di competenze proprie, di conoscenze e di memoria storica l'ANVUR viene direttamente coinvolta in una serie di processi decisionali che in realtà non sarebbero di sua competenza e certamente non di competenza di un'agenzia che, in accordo con gli standard richiesti a garanzia della *Quality Assurance*, deve essere terza.

Inoltre, nel documento *Standards and Guidelines* approvato a Erevan, è detto a chiare lettere che gli ESG sono un insieme di standard e di linee guida per l'assicurazione interna ed esterna della qualità nell'istruzione superiore e non sono standard di qualità, né prescrizioni su come attuare i processi di assicurazione della qualità<sup>87</sup>; è infatti competenza degli atenei definire i propri obiettivi e stabilire come il processo di QA deve essere attuato, senza che questo sia imposto centralmente, come invece sta accadendo in Italia.

Anche per quanto riguarda l'indipendenza delle Agenzie gli ESG sono molto espliciti: le agenzie devono essere indipendenti, agire in maniera autonoma e avere piena responsabilità su come operare e per le conseguenze che ne derivano, senza influenza di parti terze<sup>88</sup>. È chiaro che la situazione italiana di oggi è anomala e distante da tali prescrizioni e, anche per questo, ENQA è molto cauta nel riconoscere ad ANVUR lo stato di Member<sup>89</sup>, in luogo di quello attuale di Affiliate<sup>90</sup>.

---

<sup>86</sup> Legge 30 dicembre 2010, n. 240. Art. 5 - *Delega in materia di interventi per la qualità e l'efficienza del sistema universitario.*

<sup>87</sup> Scope and Concepts - The ESG are a set of standards and guidelines for internal and external quality assurance in higher education. The ESG are not standards for quality, nor do they prescribe how the quality assurance processes are implemented, but they provide guidance, covering the areas which are vital for successful quality provision and learning environments in higher education.

<sup>88</sup> ESG - Part 3: Standards and guidelines for quality assurance agencies - 3.3 Independence: Standard: Agencies should be independent and act autonomously. They should have full responsibility for their operations and the outcomes of those operations without third party influence.

<sup>89</sup> Membership in ENQA is composed of European quality assurance agencies or other quality assurance organisations in the field of higher education that have been operating and conducting actual quality assurance activities for at least two years. Members meet the European Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area (ESG) as confirmed by an external agency review. (<http://www.enqa.eu/index.php/enqa-agencies/members/full-members/>).

<sup>90</sup> Affiliation of ENQA is open to bodies worldwide that do not wish to, or for whatever reason are unable to, apply to become members of ENQA. Affiliate bodies are bona fide organisations or agencies with a demonstrable interest in the quality assurance of higher education. They have no voting rights. (<http://www.enqa.eu/index.php/enqa-agencies/affiliates/>)

### I rapporti istituzionali tra Ministero e ANVUR

Se, come si è già rilevato, la L. 240/2010, attribuisce all'ANVUR molte funzioni improprie, ancora di più e in maniera più netta lo fanno i decreti attuativi che, in taluni casi, si spingono perfino oltre i limiti di delega.

Per comprendere le problematiche sottese possiamo esaminare l'impostazione adottata in materia di accreditamento delle sedi e dei corsi di studio dal D.Lgs 27 gennaio 2012, n. 19<sup>91</sup>, il più rilevante tra i tanti provvedimenti emanati ai sensi della delega; in particolare, sulla base di quanto stabilito all'art. 7<sup>92</sup>, l'ANVUR è chiamato a valutare ma il Ministero, qualora non condivida la valutazione, può chiederne il riesame con istanza motivata; se l'ANVUR conferma la propria valutazione il Ministro è tenuto ad adottarne le decisioni con proprio decreto. Analogo approccio è stabilito per l'accREDITAMENTO dei corsi di studio e di dottorato.

Ne deriva una incongrua commistione tra la valutazione (che deve essere indipendente e spettare in via esclusiva all'ANVUR) e la decisione politica (che deve essere competenza esclusiva del Ministro), che mina alla base la terzietà dell'Agenzia e introduce un paradossale rovesciamento dei ruoli tra Ministro e ANVUR, con attribuzione a quest'ultima del potere decisionale finale.

L'impostazione sopra descritta ha trovato poi concreta attuazione con il Decreto Ministeriale 30 gennaio 2013, n. 47<sup>93</sup> che, recependo quanto predisposto dall'ANVUR per l'accREDITAMENTO iniziale e periodico e per la valutazione periodica, dà l'avvio al sistema di Autovalutazione, Valutazione periodica e AccredITAMENTO (AVA). L'intero impianto di *Quality Assurance*, attuato con AVA, non avvia purtroppo quel cambiamento di impostazione in senso europeo che ci si sarebbe aspettati con la nascita di ANVUR. Con l'impostazione adottata infatti i processi non vengono valutati ma prescritti, seguendo una logica che induce a formali e ripetitivi adempimenti e restringe ulteriormente i margini di autonomia e responsabilità degli Atenei.

Un esempio emblematico della confusione e dell'intreccio tra le competenze dell'ANVUR in materia di valutazione della qualità e le responsabilità delle scelte politiche del Ministro emerge con evidenza anche dai cosiddetti requisiti di docenti necessari per l'accREDITAMENTO dei corsi di studio, dei quali si è già parlato diffusamente. Poiché tali aspetti rientrano tra i requisiti di docenza necessari per l'accREDITAMENTO dei corsi di studio il Ministro li può adottare soltanto su conforme proposta di ANVUR.

In realtà, con il sistema AVA, si è voluto mantenere un'impostazione ereditata dal Comitato Nazionale di Valutazione del Sistema Universitario (CNVSU) che, in base alla sua legge istitutiva<sup>94</sup>, era costituito da nove membri nominati dal Ministro per il quale svolgeva funzioni consultive,

---

<sup>91</sup> Decreto legislativo 27 gennaio 2012, n. 19 - Valorizzazione dell'efficienza delle università e conseguente introduzione di meccanismi premiali nella distribuzione di risorse pubbliche sulla base di criteri definiti ex ante anche mediante la previsione di un sistema di accREDITAMENTO periodico delle università e la valorizzazione della figura dei ricercatori a tempo indeterminato non confermati al primo anno di attività, a norma dell'articolo 5, comma 1, lettera a), della legge 30 dicembre 2010, n. 240.

<sup>92</sup> Decreto Legislativo 27 gennaio 2012, n. 19 - art. 7 - AccredITAMENTO delle sedi - 5. *Il Ministero, qualora ravvisi elementi che possano indurre a una valutazione diversa da quella dell'ANVUR, può chiedere, con istanza motivata e analogamente a quanto previsto dall'articolo 4, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 1° febbraio 2010, n. 76, il riesame della valutazione. L'ANVUR, entro trenta giorni dal ricevimento della richiesta ministeriale di approfondimento, formula un parere definitivo, con specifico riferimento agli elementi evidenziati nell'istanza di riesame. 6. Il Ministro, con proprio decreto, su conforme parere dell'ANVUR, concede o nega l'accREDITAMENTO.*

<sup>93</sup> DM 30 gennaio 2013 n. 47 - Decreto autovalutazione, accREDITAMENTO iniziale e periodico delle sedi e dei corsi di studio e valutazione periodica.

<sup>94</sup> Legge 19 ottobre 1999, n. 370 - Disposizioni in materia di università e di ricerca scientifica e tecnologica - art. 2 (Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario).

istruttorie e di valutazione. Il CNVSU rispondeva dunque direttamente al Ministro, svolgeva la funzione di consulente tecnico e, su richiesta del Ministro, forniva gli strumenti necessari per dare attuazione alle scelte di indirizzo politico, di controllo e di regolazione dell'offerta formativa, senza alcuna esigenza o pretesa di terzietà.

Viceversa l'ANVUR, come Agenzia indipendente e terza nei confronti del Ministro e degli Atenei, non dovrebbe in nessun modo essere coinvolta in logiche di indirizzo politico, di controllo e di regolazione del sistema universitario.

Le criticità sopra evidenziate erano parse evidenti anche a Maria Chiara Carrozza, Ministra dell'istruzione, dell'università e della ricerca nel governo Letta. Allo scopo di approfondire le tematiche sopra indicate, la portata e le conseguenze dell'impostazione descritta e di metterne a fuoco criticità e anomalie la Ministra, nel luglio 2013, aveva nominato una specifica Commissione<sup>95</sup> incaricata di formulare nel merito proposte operative. Nella relazione predisposta dalla Commissione<sup>96</sup> vengono evidenziate importanti criticità, tra le quali:

- Il d.lgs. 19/2012 appare eccedere in alcune sue disposizioni la delega della L. 240/2010; esso attribuisce all'ANVUR responsabilità politiche e decisionali che la legge non le riconosce.
- L'art. 5, co. 3, lett. a e b, L. 240/2010 affida all'ANVUR il compito di definire ex ante specifici indicatori e criteri a base del sistema di accreditamento e di valutazione periodica, ma non le assegna in alcun modo la competenza ad adottare decisioni in attuazione delle valutazioni espresse. Il d.lgs. 19/2012 assegna invece all'ANVUR un potere decisionale diffuso che, al di là dell'affermazione formale del rispetto delle prerogative ministeriali, mal si concilia con la terzietà che dovrebbe contraddistinguere un'agenzia di valutazione, impropriamente trasformata in soggetto con funzioni prescrittive e sanzionatorie.
- La Commissione sottolinea come la responsabilità politica di ogni decisione finale inerente il sistema universitario non possa non spettare al Governo, in quanto responsabile politico delle scelte operate in materia.
- La L. 341/1990 attribuisce al CUN specifiche competenze nel processo di approvazione dei Regolamenti didattici di Ateneo, dei quali gli ordinamenti dei corsi di studio costituiscono parte integrante. Il CUN è dunque chiamato a esprimersi su ogni aspetto dell'ordinamento didattico di ogni corso di studio, sia di nuova istituzione sia in sede di modifica, e non soltanto entro i limiti stabiliti dall'art. 2, co. 2 del d.m. 47/2013.

Con riferimento a quest'ultima criticità il DM 987/2016, all'art.4, comma 5, ha finalmente restituito al CUN la competenza sugli ordinamenti, mettendo fine alle anomalie generate dal precedente DM 47/2013. Viceversa rimangono ancora sul tappeto tutte le altre criticità segnalate, perché la Ministra, anche per la caduta anticipata del governo Letta, non è stata in grado di attuare le

---

<sup>95</sup> Decreto del 3 luglio 2013, n. 596 - Nomina di una commissione incaricata di formulare "proposte operative in materia di potenziamento del sistema di autovalutazione della qualità e dell'efficacia delle attività didattiche e di ricerca delle università, dell'accREDITAMENTO iniziale e periodico delle sedi e dei corsi di studio universitari e della valutazione periodica della qualità, dell'efficienza e dei risultati conseguiti dagli atenei.

<sup>96</sup> La relazione, richiesta dalla Ministra e predisposta dai proff. Daria de Pretis, Pasquale Nappi e Andrea Stella, è disponibile in: <http://www.roars.it/online/ava-la-relazione-ritrovata-della-commissione-miur/>

modifiche che essa stessa aveva annunciato nell'audizione davanti alle Commissioni riunite di Camera e Senato dell'8 giugno 2013<sup>97</sup>.

## 7. Criticità e interventi correttivi necessari

Tra le principali criticità delle L. 240/2010 e dei relativi Decreti attuativi vanno considerate la diffusa limitazione dell'autonomia a cui corrisponde un generalizzato ritorno al centralismo, la marginalità alla quale è relegata la didattica, il sistematico disattendere gli impegni sottoscritti a livello europeo, l'inadeguatezza del modello di reclutamento, l'eccesso di competenze e funzioni attribuite all'ANVUR da cui deriva la sua scarsa terzietà, la commistione tra le competenze dell'ANVUR da un lato e del Ministero e del CUN dall'altro, solo in parte risolte dal DM 987/2016.

Tali criticità sono state ripetutamente evidenziate dal CUN in specifici Dossier<sup>98</sup> e in Proposte di semplificazione<sup>99</sup>, sono state ripetutamente illustrate anche in sedi istituzionali e in occasione di convegni pubblici<sup>100</sup> e hanno trovato un compendio di sintesi in un documento del CUN dell'aprile 2016<sup>101</sup>.

Per rimediare alle criticità sopra evidenziate appare necessario adottare con urgenza radicali provvedimenti correttivi. È innanzi tutto necessario restituire davvero, e non solo a parole, l'autonomia agli atenei, promuovere la cultura del "render conto" e dell'autovalutazione, sviluppare la capacità di perseguire gli obiettivi da essi stessi stabiliti in autonomia.

Per assicurare il raggiungimento dei risultati attesi deve esser rivisto l'intero attuale processo di *Quality Assurance*, che va ricondotto in linea con i modelli consolidati in Europa e nei paesi OCSE più avanzati; è necessario in particolare abbandonare l'attuale approccio autorizzativo-prescrittivo, fondato sul rispetto formale di dati numerici stabiliti ex ante e ricondurre il processo di valutazione alla sua funzione primaria di strumento per il miglioramento continuo della qualità, fondato sull'esame ex-post dei risultati ottenuti.

A tale fine è necessario emendare le disposizioni normative riguardanti l'ANVUR, sottraendole i compiti e le funzioni improprie che impediscono la sua collocazione in una posizione di terzietà. Vanno perciò rimosse tutte le competenze assegnate ad ANVUR con finalità e obiettivi che non hanno diretta attinenza con l'assicurazione della qualità e, in molti casi, non sono nemmeno previsti

---

<sup>97</sup> Audizione On. Sig. Ministro Carrozza davanti alle Commissioni riunite del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati sulle linee programmatiche – Roma 8 giugno 2013. – “È necessario al riguardo procedere ad una riflessione sul ruolo dell'ANVUR alla luce di questi primi anni di esperienza. Credo che l'attività dell'Agenzia debba orientarsi esclusivamente alla proposta di metodi valutativi, in grado di tradurre le strategie e gli obiettivi definiti dal Governo, valorizzando attraverso la valutazione ex post la capacità delle istituzioni al perseguimento degli stessi nell'ambito di una rinnovata autonomia responsabile.”

<sup>98</sup> Dossier del Consiglio Universitario Nazionale: (<https://www.cun.it/documentazione/dossier-cun/>).

<sup>99</sup> Proposte di semplificazione del Consiglio Universitario Nazionale: (<https://www.cun.it/comunicazione/semplifica-universita/>).

<sup>100</sup> Si veda ad esempio: Andrea Stella - Un quadro della situazione a quattro anni dalla legge 240 – Intervento al III Convegno Roars. (<http://www.roars.it/online/un-quadro-della-situazione-a-quattro-anni-dalla-legge-240-le-principali-criticita/>).

<sup>101</sup> CUN - Per la «manutenzione» della l. 30 dicembre 2010, n. 240 (Le analisi e le proposte del Consiglio Universitario Nazionale) (Adunanza del 19 aprile 2016).

dalla delega contenuta nell'art. 5 della L. 240/2010. In tale contesto è anche necessario fare definitiva chiarezza sui ruoli e sulle responsabilità attribuiti ai diversi soggetti istituzionali coinvolti: Ministro, CUN e ANVUR.

Va infine rivisto l'intero modello di reclutamento, rivelatosi fallimentare, ma al tempo stesso è necessario affermare con forza che nessun nuovo modello di reclutamento può reggersi senza una sostanziale *review* della *spending review*, che consideri la formazione superiore come investimento necessario per la crescita e non un'inutile spesa da tagliare.

## 8. Considerazioni conclusive

La L. 240/2010 e i decreti ad essa collegati presentano certamente molte criticità e richiedono sostanziali interventi correttivi. Ma è pure necessario riflettere sul fatto che i provvedimenti normativi adottati dal 2008 ad oggi si collocano nel solco di una sostanziale continuità, indipendentemente dal colore politico dei Governi che si sono succeduti; tali provvedimenti, che stanno conducendo non tanto l'università quanto la stessa Italia verso il baratro, appaiono il frutto avvelenato di scelte acriticamente accettate, mai poste veramente in discussione e mai sottoposte ad un serio dibattito e confronto.

È perciò necessario richiamare i governi alle loro responsabilità, ricordando con estrema crudezza e chiarezza due problemi fin troppo evidenti e davvero drammatici per l'Italia: quello del disinvestimento in formazione superiore e ricerca e quello dell'inarrestabile divaricazione tra gli atenei del nord e del sud, nel generale apparente disinteresse della politica.

Eppure i dati che testimoniano tale stato di fatto sono noti da tempo a chi è addentro alle questioni della formazione superiore, tanto che lo stesso Consiglio Universitario Nazionale, nella sua Dichiarazione del gennaio 2013<sup>102</sup>, li aveva portati all'attenzione di tutte le sedi istituzionali e politiche del paese e degli organi di stampa, affermando che, in assenza di adeguate e tempestive misure, si sarebbe presto giunti ad una crisi irreversibile; oggi i dati sono ulteriormente peggiorati e, a maggior ragione, non possono essere ignorati dal Governo e in particolare dal Ministro dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, né potevano non essere noti ai Ministri che si sono succeduti negli ultimi anni.

Come si è già detto anche Eurostat certifica il disastro Italia. L'Italia è infatti precipitata all'ultimo posto in Europa per cittadini in possesso di laurea nella fascia di età 30-34 anni e, con il suo imbarazzante 23,9%, è il peggiore tra tutti i paesi europei; il crollo delle immatricolazioni lascia prevedere che la divaricazione sia destinata a crescere e che l'Italia rimarrà assai distante da quel 40% che l'Unione Europea si è posta come obiettivo per il 2020.

La laurea, nonostante diffuse convinzioni contrarie, continua a offrire le migliori opportunità occupazionali e reddituali rispetto al solo diploma di maturità. La crisi ha colpito duramente i più giovani, ma gli effetti sono stati peggiori tra i giovani con i livelli di istruzione più bassi. Inoltre la Banca d'Italia e l'OCSE sostengono, in maniera documentata, che la formazione superiore

---

<sup>102</sup> CUN - Dichiarazione del Consiglio Universitario Nazionale per l'Università e la Ricerca - Le emergenze del sistema - 30 gennaio 2013

rappresenta il miglior investimento a lungo termine, perché garantisce un ritorno economico di gran lunga superiore a quanto investito, sia per il singolo individuo sia per lo Stato, per i maggiori introiti che derivano dalla tassazione. In altre parole l'investimento in formazione terziaria è anche a vantaggio della finanza pubblica, nel senso che il ritorno per il contribuente è superiore alla spesa. È quanto dichiarato dallo stesso Governatore della Banca d'Italia, Ignazio Visco<sup>103</sup> e, anni prima e in tempi non sospetti, da Carlo Azeglio Ciampi. L'OCSE<sup>104</sup>, analizzando paese per paese i benefici derivanti dall'investimento in formazione superiore, conclude che l'Italia è uno dei paesi in cui sia l'individuo che il contribuente trarrebbero i maggiori benefici a lungo termine. Non è certamente un caso che i paesi più accorti abbiano tagliato le spese in altri settori e aumentato invece in maniera consistente l'impegno in formazione superiore e ricerca.

E non vanno nemmeno sottovalutati i costi sociali dei mancati investimenti in formazione superiore o, come si può anche dire, i costi diretti e indiretti dell'ignoranza. L'ignoranza e la scarsa competenza producono infatti effetti che rendono l'organizzazione sociale e il funzionamento dei servizi e dello Stato inefficienti, costosi e arretrati. In un mondo nel quale la conoscenza sta alla base dello sviluppo e della crescita, una scarsa diffusione della formazione superiore va considerata in modo non dissimile dell'analfabetismo nei primi anni dell'unità d'Italia. Investire di più in formazione superiore, puntare sulla crescita del numero dei laureati e sulla loro qualificazione e sviluppare processi di valutazione a garanzia della qualità della formazione in linea con i paesi più avanzati sono priorità assolute, scelte obbligate per la crescita del paese che, in loro assenza, è condannato ad un inevitabile declino economico, politico e sociale.

Come è possibile che questi dati non facciano riflettere e non comportino immediate e adeguate contromisure da parte di chi ha la responsabilità politica della formazione superiore in Italia?

---

<sup>103</sup> Ignazio Visco - Investire nella conoscenza, cambiare il futuro - Intervento del Governatore della Banca d'Italia al X forum del libro passaparola, Bari, 19 ottobre 2013.

<sup>104</sup> OCSE - *Education at a Glance* (Annual report).